



---

Abteilung III  
C-4804/2011

## Urteil vom 5. Dezember 2013

---

Besetzung

Richter Daniele Cattaneo (Vorsitz),  
Richter Andreas Trommer, Richter Blaise Vuille,  
Gerichtsschreiber Nicholas Swain.

---

Parteien

A.\_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführerin,  
gesetzlich vertreten durch B.\_\_\_\_\_, und  
C.\_\_\_\_\_  
ihrerseits vertreten durch Stefan Hery,  
Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende St. Gallen/Appen-  
zell,

gegen

**Bundesamt für Migration (BFM)**, Quellenweg 6, 3003 Bern,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Reisedokument für eine ausländische Person.

**Sachverhalt:****A.**

Die Eltern der Beschwerdeführerin – chinesische Staatsangehörige tibetischer Ethnie mit früherem Wohnsitz in Indien – reisten am (...) (Mutter) beziehungsweise (...) (Vater) in die Schweiz ein, wo sie jeweils am Tag ihrer Einreise um Asyl nachsuchten.

**B.**

Am (...) wurde die Schwester D.\_\_\_\_\_ der Beschwerdeführerin geboren.

**C.**

Mit Verfügung vom 24. Juni 2003 lehnte das damals zuständige Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) die Asylgesuche der Eltern und der Schwester der Beschwerdeführerin ab und ordnete die Wegweisung aus der Schweiz sowie deren Vollzug an, wobei es feststellte, eine Wegweisung nach China sei im gegenwärtigen Zeitpunkt ausgeschlossen. Zur Begründung stellte sich das Bundesamt namentlich auf den Standpunkt, gemäss Art. 52 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31) müsse die Flüchtlingseigenschaft der Gesuchsteller nicht geprüft werden, da sie sich vor der Einreise in die Schweiz lange im Drittstaat Indien aufgehalten hätten und dorthin wieder zurückkehren könnten.

**D.**

Am (...) wurde die Beschwerdeführerin in der Schweiz geboren.

**E.**

Am 19. Februar 2008 wurde der Beschwerdeführerin sowie ihren Familienangehörigen von der kantonalen Migrationsbehörde eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung gemäss Art. 14 Abs. 2 AsylG erteilt.

**F.**

Ein Gesuch der Beschwerdeführerin und ihrer Familienangehörigen um Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen vom 22. Mai 2008 wurde vom BFM mit Verfügung vom 4. Juli 2008 gutgeheissen. Am 11. Juli 2008 wurde der Beschwerdeführerin ein bis am 10. Juli 2011 gültiger Pass für eine ausländische Person ausgestellt.

**G.**

Mit Gesuch vom 1. Juni 2011 ersuchte die Beschwerdeführerin, vertreten durch ihre Eltern, erneut um Ausstellung eines Reisedokuments für eine

ausländische Person, mit der Begründung, dass sie als Tibeterin aus politischen Gründen keine heimatlichen Reisedokumente beschaffen könne.

#### **H.**

Mit Schreiben vom 16. Juni 2011 stellte das BFM fest, dass die Voraussetzungen für die Ausstellung eines Reisedokuments für ausländische Personen gemäss der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen nicht gegeben seien und teilte mit, dass auf den Erlass einer Verfügung ohne schriftlichen Gegenbericht bis zum 7. Juli 2011 verzichtet werde.

#### **I.**

Mit Eingabe vom 1. Juli 2011 hielt die Beschwerdeführerin an ihrem Gesuch fest.

#### **J.**

Mit Verfügung vom 3. August 2011 wies das BFM das Gesuch der Beschwerdeführerin um Ausstellung eines Reisepasses für eine ausländische Person ab. Zur Begründung stellte das Bundesamt fest, die Beschwerdeführerin sei zu keinem Zeitpunkt in der Schweiz als Flüchtling anerkannt worden und es sei ihr beziehungsweise ihrer gesetzlichen Vertretung möglich und zumutbar, sich um die Ausstellung eines heimatlichen Reisedokuments zu bemühen.

#### **K.**

Mit Eingabe ihrer Rechtsvertretung vom 31. August 2011 reichte die Beschwerdeführerin Beschwerde gegen die Verfügung des BFM vom 3. August 2011 ein und beantragte, diese sei aufzuheben, es sei festzustellen, dass ihr nicht zugemutet werden könne, mit den Behörden ihres Herkunftsstaates Kontakt aufzunehmen und es sei die Ausstellung eines Reisepasses für ausländische Personen anzuordnen. Eventualiter sei die Sache zur erneuten Prüfung an die Vorinstanz zurückzuweisen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht ersuchte sie um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung und um Verzicht auf die Erhebung eines Kostenvorschusses. Auf die Begründung wird – soweit entscheidungswesentlich – in den Erwägungen eingegangen.

#### **L.**

Mit Instruktionsverfügung vom 23. September 2011 stellte der Instruktionsrichter in Aussicht, dass über das Gesuch um unentgeltliche Prozessführung zu einem späteren Zeitpunkt befunden werde, verzichtete auf die

Erhebung eines Kostenvorschusses und lud die Vorinstanz zur Vernehmung ein.

#### **M.**

In seiner Vernehmung vom 30. September 2011 hielt das BFM an seiner Verfügung fest und beantragte die Abweisung der Beschwerde.

#### **N.**

Mit Eingabe vom 28. Oktober 2011 machte die Beschwerdeführerin von dem ihr mit Instruktionsverfügung vom 5. Oktober 2011 eingeräumten Recht zur Replik Gebrauch und reichte ein Schreiben von "The Tibet Bureau, Office of the Representative of H. H. The Dalai Lama" vom (...) zu den Akten. Zudem beantragte sie, es sei durch das Bundesverwaltungsgericht implizit oder explizit festzustellen, dass sie die Flüchtlingseigenschaft erfülle.

#### **O.**

Mit Eingabe vom 15. März 2013 teilte die Beschwerdeführerin mit, dass sie und ihre Familienangehörigen seit (...) im Besitze einer Niederlassungsbewilligung seien und reichte Kopien ihrer Aufenthaltstitel zu den Akten.

#### **P.**

Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 28. Mai 2013 reichte die Beschwerdeführerin eine Auskunft der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) vom 4. März 2013 zur Frage der Registrierung von in Indien geborenen Tibeterinnen und Tibetern in China zu den Akten und machte geltend, dass gemäss diesem Bericht die chinesischen Behörden grundsätzlich keine Reisepapiere für Tibeterinnen und Tibeter ausstellen würden.

### **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

#### **1.**

**1.1** Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht – unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen – Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), welche von einer in Art. 33 VGG aufgeführten Behörde erlassen wurden. Darunter fallen unter anderem Verfügungen des BFM, welche die Ausstellung von Reisedokumen-

ten für ausländische Personen betreffen (vgl. Art. 59 des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 [AuG, SR 142.20]. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet hierüber endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

**1.2** Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, sofern das Gesetz nichts anderes bestimmt.

**1.3** Die Beschwerdeführerin ist gemäss Art. 48 VwVG zur Erhebung des Rechtsmittels legitimiert. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

## **2.**

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes und – soweit nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat – die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerdeverfahren das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es ist gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG an die Begründung der Begehren nicht gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen. Massgebend sind grundsätzlich die tatsächlichen Verhältnisse zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2011/1 E.2).

## **3.**

Am 1. Dezember 2012 trat die neue Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5) in Kraft, welche die bisherige Verordnung vom 20. Januar 2010 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV von 2010, AS 2010 621) ersetzt. Gemäss den Übergangsbestimmungen der RDV gilt für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung hängigen Verfahren um Ausstellung eines Reisedokuments das neue Recht. Vorliegend findet daher die neue RDV Anwendung, deren hier relevante Bestimmungen inhaltlich allerdings gegenüber der alten RDV keine (wesentlichen) Änderungen erfahren haben.

**4.**

Anspruch auf einen Pass für eine ausländische Person haben nach dem Übereinkommen vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (SR 0.142.40) von der Schweiz als staatenlos anerkannte Personen sowie schriftenlose ausländische Personen mit Niederlassungsbewilligung (Art. 59 Abs. 2 Bst. b und c AuG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 RDV).

**4.1** Die Beschwerdeführerin hat nicht geltend gemacht, staatenlos zu sein, und es ergeben sich aufgrund der Akten keinerlei Hinweise für die Annahme, sie habe bei Geburt oder in der Zwischenzeit eine andere Staatsangehörigkeit erlangt. Demzufolge ist sie – aufgrund ihrer Abstammung – als Staatsangehörige der Volksrepublik China zu betrachten. Die Vorinstanz hat die Beschwerdeführerin daher zu Recht nicht als staatenlos im Sinne von Art. 1 des Staatenlosen-Übereinkommens bezeichnet.

**4.2** Die Beschwerdeführerin verfügt seit dem (...) über eine Niederlassungsbewilligung (vgl. Eingabe vom 15. März 2013). Demnach ist im Weiteren zu prüfen, ob die Vorinstanz hinsichtlich der Beschwerdeführerin zu Recht die Schriftenlosigkeit – als unabdingbare Voraussetzung für die Ausstellung eines Reisedokumentes – verneint hat, indem sie sowohl die Möglichkeit der Beschaffung eines heimatlichen Reisepasses als auch die Zumutbarkeit entsprechender Bemühungen bei den zuständigen heimatlichen Behörden als gegeben erachtete.

Als schriftenlos gilt eine ausländische Person, die keine gültigen Reisedokumente ihres Heimat- oder Herkunftsstaates besitzt und von der nicht verlangt werden kann, dass sie sich bei den zuständigen Behörden ihres Heimat- oder Herkunftsstaates um die Ausstellung oder Verlängerung eines Reisedokuments bemüht (Art. 10 Abs. 1 Bst. a RDV), oder für welche die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist (Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV).

Die Schriftenlosigkeit wird im Rahmen der Gesuchsprüfung durch das BFM festgestellt (vgl. Art. 10 Abs. 4 RDV).

Die Frage, ob die Beschaffung von Reisedokumenten bei den Heimatbehörden von den betreffenden Personen verlangt werden kann (bzw. die Zumutbarkeit), ist dabei nicht nach subjektiven Gegebenheiten, sondern nach objektiven Massstäben zu beurteilen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.335/2006 vom 18. Oktober 2006 E. 2.1 mit Hinweis).

Art. 10 Abs. 3 RDV weist darauf hin, dass bei schutzbedürftigen – d.h. Personengruppen, welche vom Bundesrat nach bestimmten Kriterien klar definiert werden (vgl. Art. 66 f. des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 [AsylG, SR 142.31]) – und asylsuchenden Personen im Hinblick auf eine potentielle Gefährdungslage eine Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates nicht verlangt werden kann. Dasselbe gilt im Übrigen auch für anerkannte Flüchtlinge sowie gemäss den diesbezüglichen Weisungen sowie langjähriger Praxis des BFM auch in Bezug auf Personen, welche infolge Unzulässigkeit des Wegweisungsvollzugs (nach Massgabe von Art. 83 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 AuG) vorläufig aufgenommen wurden (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4704/2009 vom 15. August 2011 E. 5.1. mit Hinweis).

Die in der Schweiz geborene Beschwerdeführerin, welche weder von der Schweiz noch von einem Drittstaat als Flüchtling anerkannt worden ist, gehört nicht einer dieser Personenkategorien an.

Der Argumentation der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe im vorliegenden Verfahren zu Unrecht nicht geprüft, ob sie die Flüchtlingseigenschaft erfülle, kann nicht gefolgt werden. Das BFM hat das von der Familie der Beschwerdeführerin gestellte Asylgesuch mit in Rechtskraft erwachsener Verfügung vom 24. Juni 2003 abgewiesen. Dieser Entscheid wurde im Rahmen des von der Familie der Beschwerdeführerin angehebenen Wiedererwägungsverfahrens mit Verfügung des BFM vom 7. Dezember 2007 bestätigt. Die Frage des Bestehens der Flüchtlingseigenschaft ist im Rahmen dieser Verfahren abschliessend geprüft worden und es besteht kein Anlass, diese Einschätzung im vorliegenden Verfahren in Frage zu stellen.

Nach dem Gesagten ist das Begehren um Feststellung der Flüchtlingseigenschaft abzuweisen, und auch der Rüge der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, indem sie es unterlassen habe zu prüfen, ob sie die Flüchtlingseigenschaft erfülle, ist die Grundlage entzogen.

**4.3** Aus den Akten ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin zurzeit kein gültiges heimatliches Reisepapier besitzt. Damit eine Rückreise in den Heimatstaat jederzeit möglich bleibt, müssen ausländische Personen während ihres Aufenthaltes in der Schweiz im Besitze eines gültigen, nach Art. 13 Abs. 1 AuG anerkannten Ausweispapiers sein (PETER UEBERSAX, Einreise und Anwesenheit, in: Peter Uebersax/Beat Rudin/Thomas

Hugi Yar/Thomas Geiser [Hrsg.], *Ausländerrecht, Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz – von A(syl) bis Z(ivilrecht)*, 2. Auflage, Basel 2009, Rz. 7.284 mit weiteren Hinweisen; Botschaft zum Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, BBl 2002 3709 ff., 3819). Sie sind verpflichtet, Ausweispapiere zu beschaffen oder bei deren Beschaffung durch die Behörden mitzuwirken (vgl. Art. 89 sowie Art. 90 Bst. c AuG).

Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, es könne von ihr beziehungsweise ihren Eltern als gesetzliche Vertreter nicht verlangt werden, mit der chinesischen Vertretung in der Schweiz in Kontakt zu treten, da ihnen aufgrund ihrer tibetischen Ethnie seitens der chinesischen Behörden im Falle der Rückkehr nach China flüchtlingsrechtlich relevante Nachteile drohen würden. Mit diesem Einwand kann die Beschwerdeführerin aber schon deshalb nicht gehört werden, weil von ihr beziehungsweise ihren Eltern nicht verlangt wird, sich zwecks Passbeschaffung in ihr Heimatland zu begeben. Die für die Ausstellung eines chinesischen Reisepapiers notwendigen Schritte können nämlich auch von der Schweiz aus unternommen werden. Der Hinweis auf die Praxis der schweizerischen Asylbehörden betreffend chinesische Asylsuchende tibetischer Ethnie vermag nicht zu verfangen. Ein Verdacht gegen die minderjährige Beschwerdeführerin, mit oppositionellen Kreisen im Exil zu sympathisieren, ist nicht zu erwarten. Im Falle entsprechender Befürchtungen ihrer Eltern als gesetzliche Vertreter ist darauf hinzuweisen, dass es der Beschwerdeführerin offen steht, sich für die Beschaffung eines Reisepapiers durch andere Personen, namentlich ihren Rechtsvertreter, vertreten zu lassen. Das Unterstützungsschreiben des "Tibet Bureau" vom 1. September 2011, in welchem allgemein auf die Unterdrückung der Tibeter durch die chinesischen Behörden hingewiesen wird, ohne dass im Einzelnen auf die Situation der Beschwerdeführerin eingegangen wird, vermag keine andere Einschätzung zu rechtfertigen.

**4.4** Nach dem Gesagten fehlt es an objektiven Gründen für die Annahme der Unzumutbarkeit nach Art. 10 Abs. 1 Bst. a RDV. Im Weiteren kann auch nicht davon ausgegangen werden dass die Beschaffung eines Reisedokumentes für die Beschwerdeführerin unmöglich im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV ist. Die von der Beschwerdeführerin hiergegen erhobenen Einwände sind rein spekulativ, und aus den Akten ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass sie bereits Schritte zur Beschaffung eines Reisepapiers unternommen hätte, welche erfolglos geblieben wären. In der zu den Akten gereichten Lageanalyse der SFH wird gestützt

auf mehrere Quellen geltend gemacht, die chinesischen Behörden würden aktuell keine Reisepässe für Tibeterinnen und Tibeter ausstellen, beziehungsweise tibetische Personen müssten ein kompliziertes und schwieriges Verfahren durchlaufen, um einen Reisepass zu erhalten (vgl. Schweizerische Flüchtlingshilfe, ADRIAN SCHUSTER, China: Registrierung einer in Indien in einem Flüchtlingslager geborenen Tibeterin in China, Auskunft der SFH-Länderanalyse, Bern 4. März 2012, S. 5). Aus diesen Auskünften kann jedoch nicht geschlossen werden, dass die Reisepapierbeschaffung für Personen tibetischer Ethnie generell und für unabsehbare Zeit unmöglich ist, weshalb die von der Beschwerdeführerin daraus gezogene Schlussfolgerung, die chinesischen Behörden würden ihr die Ausstellung eines Reisepapiers auf jeden Fall verweigern, nicht geteilt werden kann.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass zum heutigen Zeitpunkt keine Gründe vorliegen, aufgrund derer die Beschwerdeführerin als schriftenlos im Sinne von Art. 10 Abs. 1 RDV anzusehen wäre.

## 5.

Im Weiteren rügt die Beschwerdeführerin, die Abweisung ihres Gesuchs um Ausstellung eines Reisepapiers verstosse gegen das Gebot von Treu und Glauben, da ihr und ihren Familienangehörigen im Jahre (...) Reisepapiere ausgestellt worden seien. Aus dem Umstand, dass die schweizerischen Behörden der Beschwerdeführerin im Rahmen eines früheren Gesuchs ein Reisepapier ausstellten, lässt sich jedoch weder ein Anspruch auf Neuausstellung eines Ersatzpapiers ableiten noch verstösst die verweigerte Verlängerung gegen Treu und Glauben. Bei jedem Gesuch hat das BFM von Grund auf neu die Schriftenlosigkeit zu prüfen (Art. 10 Abs. 4 RDV). Das Gebot von Treu und Glauben steht einer Rechts- bzw. Praxisänderung nicht grundsätzlich entgegen (vgl. BGE 127 I 49 E. 3c S. 52; 122 II 113 E. 3b/cc S. 123).. Aus einer Ausstellung eines mehrjährigen schweizerischen Reisepapiers erwächst deshalb kein gewohnheitsrechtlicher Anspruch darauf, dass dieses weiterhin und ohne Weiteres, insbesondere aber ohne Prüfung der in der RDV erwähnten Voraussetzungen, ausgestellt wird. Die Beschwerdeführerin verfügt weder über ein wohl erworbenes Recht auf Verlängerung bzw. Ausstellung des Ersatzreisepapiers noch wurden ihr diesbezüglich behördliche Zusicherungen abgegeben. Von einem widersprüchlichen Verhalten oder von einer Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben kann daher nicht die Rede sein (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts

C-1055/2006 vom 23. Februar 2007, E. 7.1; Urteil des Bundesgerichts 2A.12/2005 und 2A.13/2005 vom 25. April 2005, E.3.4.).

**6.**

Die Vorinstanz hat demzufolge der Beschwerdeführerin zu Recht die Ausstellung eines schweizerischen Ersatzreisepapiers verweigert. Die angefochtene Verfügung erweist sich somit im Lichte von Art. 49 VwVG als rechtmässig und die Beschwerde ist dementsprechend abzuweisen.

**7.**

Das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung im Sinne von Art. 65 Abs. 1 VwVG, dessen Beurteilung mit Instruktionsverfügung vom 23. September 2011 auf einen späteren Zeitpunkt verwiesen wurde, ist abzuweisen, da die behauptete Bedürftigkeit der Beschwerdeführerin beziehungsweise ihrer gesetzlichen Vertreter nicht ausgewiesen wurde. Ungeachtet der Frage der Aussichtslosigkeit der Beschwerdeanträge sind damit die Voraussetzungen für die Befreiung von der Bezahlung von Verfahrenskosten nicht erfüllt (vgl. Art. 65 Abs. 1 VwVG). Dementsprechend sind die Verfahrenskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG) und werden auf Fr. 1'000.– festgesetzt.

(Dispositiv nächste Seite)

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Das Gesuch um unentgeltliche Prozessführung gemäss Art. 65 Abs. 1 VwVG wird abgewiesen.

**3.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Dieser Betrag ist innert 30 Tagen zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- den Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin (Beilage: Einzahlungsschein)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. N \_\_\_\_\_)
- das Migrationsamt des Kantons St. Gallen

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Daniele Cattaneo

Nicholas Swain

Versand: